

40º Encontro Anual da Anpocs
SPG25: Políticas, desenvolvimento e
meio ambiente.

A política ambiental: entes federados, federalismo e institucionalização.

Flávia F. David

Belo Horizonte

2016

A política ambiental: entes federados, federalismo e institucionalização.

Introdução.

O presente trabalho não cumpre com a demanda a qual lhe foi atribuída de ser um trabalho completo, com discussão teórica seguida de metodologia empírica para comprovação de seus argumentos. Munido de discussões teóricas pertinentes ao tema proposto, procura trazer apontamentos os quais poderão ser embasados empiricamente posteriormente¹.

Busca-se avaliar em que medida a política ambiental está institucionalizada e quais os fatores que levam a uma baixa e/ou alta institucionalização da mesma. Considerando a égide federalista e a relação entre os entes federados que ela implica.

A trajetória de uma política é relevante por toda sua extensão, ao passo que escolhas prévias têm influências diretas em decisões futuras. Tais prévias da institucionalização de uma política podem ter impactos na distribuição de recursos, nos grupos de interesses, entre outros fatores. Dessa forma, uma política desenvolvida e executada afeta o sistema político como um todo (PIERSON, 2003). As regras formais, o marco legal e os mecanismos de indução e incentivo são especialmente destacados em contextos federativos, ao passo que condicionam estratégias, coordenação e maior ou menor cooperação ou deserção entre os entes (ARRETCHE, 2000).

No que tange a política ambiental, observa-se que ganha força com a Constituição de 1988, por influência do federalismo coordenado de tipo cooperativo. Dessa forma, para o objetivo aqui proposto a atenção recairá especialmente sobre o período pós-constituição e ressurgimento do federalismo, sem, contudo, deixar de dar créditos ao cenário internacional e nacional que a antecedem e influenciam a institucionalização da política ambiental no Brasil.

A década de 80 marca um cenário nacional e internacional em torno da questão ambiental, nessa década que o conceito, em certo sentido polêmico, de *Desenvolvimento Sustentável* ganha proporções mundiais. As discussões voltam-se para as formas de ação do federalismo ambiental, dos incentivos de ação aos entes federados, da escala de

¹ Fica explícito, antecipadamente, um pedido de desculpas por não conseguir enviar um trabalho completo, e com análises empíricas, como indicado no resumo aceito.

custos-benefícios para a ação, da amplitude das leis que fomentam a cooperação entre os entes, enfim, dos limites, ou não, de ação entre os pactuantes.

Durante os anos seguintes à Constituição de 1988 muitas foram as dúvidas relacionadas às reais competências de cada ente, sendo que discussões nesse sentido ganharam força nos anos 2000. Especialmente em 2003, quando foi criado um projeto de lei complementar que visava regular as normas de cooperação; conforme previa o artigo 23 da Constituição. Contudo, foi apenas em 2011, com a Lei Complementar 140, que houve a fixação das normas de cooperação da gestão ambiental.

Não obstante, a implantação efetiva de uma gestão ambiental compartilhada é bastante complexa. Na teoria, observa-se uma política com institucionalização relativamente alta, ao menos do ponto de vista teórico, carente de mecanismos que visem fortalecê-la na prática. O processo de regulamentação das competências destinadas aos entes federados mostra-se como caminho pertinente na busca por mecanismos que visem instituir uma política ambiental forte, com instrumentos que, de fato, conduzam a menor degradação ambiental, tanto do ponto de vista atual como do ponto de vista futuro (preventivo).

No que se refere às competências destinadas a cada ente federado, destaca-se o papel desempenhado pelos municípios, não obstante, ressalta-se a importância da cooperação entre os demais entes federados. Ressalta-se, ainda, mesmo que de forma ainda preliminar o papel primordial da sociedade civil para a construção de uma realidade democrática equitativa, que vise sanar ao máximo suas injustiças e desigualdades.

Do cenário Global ao Brasil

A institucionalização da gestão ambiental no Brasil faz parte de um conjunto de fatores internacionais e nacionais, os quais começam a emergir na década de 60 e ganham força nas décadas seguintes. O clássico e pioneiro estudo sobre questões ambientais degradantes a *Primavera Silenciosa*, de CARSON (1962), serve como marco inicial das discussões sobre meio ambiente em nível global. Até então, a indústria química de inseticidas e outros derivados sintéticos, lançavam ao meio ambiente seus resíduos químicos como quisessem, sem quaisquer testes ou projetos. Não havia nos

EUA qualquer tipo de agência de proteção ambiental, bem como discussões abrangentes a respeito.

Em 1968, organizada pela UNESCO, realizou-se em Paris a primeira conferência sobre Biosfera. Temas como meio ambiente e desenvolvimento sustentável foram introduzidos pela primeira vez; o que serviu como ponto de partida para a conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (1972).

Estocolmo abre caminho para as preocupações referentes ao controle do uso dos recursos naturais pelo homem. Nesse contexto, emerge o alerta de que boa parte desses recursos, além de não renováveis, quando removidos, deixariam lacunas irreversíveis, cujas consequências sentiriam as gerações futuras.

A conferência colocou a questão ambiental nas agendas oficiais internacionais e deu início a uma série de eventos pelo mundo, os quais se propuseram discutir a problemática ambiental.

Em 1987 foi lançado, pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (criada em 1983 pela ONU, para avaliação dos dez anos pós-conferência de Estocolmo) o relatório Brudtland, intitulado *Nosso Futuro Comum*. O relatório lançou um novo olhar sobre o desenvolvimento e destacou a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões mundiais de consumo.

Em 1992, pouco antes da *Conferência do Rio* (Rio-92) o Banco Mundial lançou um relatório sobre Desenvolvimento e Meio ambiente, no qual ficavam evidentes correntes neo-malthusianas. Os rumos das discussões seriam pautados por formas de controle do desequilíbrio ambiental, sem prejuízos ao desenvolvimento econômico.

A Rio-92, segunda Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, sediada na cidade do Rio de Janeiro e apelidada de *Cúpula da Terra*, reuniu muitos chefes de Estado. Com o intuito de discutir formas sustentáveis de desenvolvimento, introduziu-se um conceito relativamente novo para a época, o de *Desenvolvimento Sustentável*. Da

conferência resultaram dois importantes documentos: a Carta da Terra (Declaração do Rio) e a Agenda 21. Ambas com fortes influências de teorias malthusianas (Malthus) e neomalthusianas (Ehrlich e Hardin), nas quais, o crescimento populacional é utilizado com tentativa de se explicar o caminho histórico da humanidade. Conotações claras de um ponto de vista a partir dos donos do poder econômico e político vigente.

Algumas teorias seguiram essa temática e mesmo que de forma mais elaborada, trouxeram questões sociais/econômicas atreladas às ambientais, tais como, a teoria do limite do crescimento (Meadows), teoria Gaia (Lovelock), teoria do bem-estar (Pigou), entre outras.

Sob tais influências, nasceu a Agenda 21, segundo a qual cada país se encarregaria de cumprir as metas estabelecidas no documento.

Mesmo que, aparentemente, a gestão ambiental pareça obedecer a uma ordem cronológica, na prática, isso não ocorre. O caminho é marcado por avanços e retrocessos, uma vez que sua implantação, entre outros fatores, vincula-se às agendas governamentais locais.

A execução de políticas públicas, de forma geral, enfrenta grandes desafios frente à globalização. Decisões governamentais nacionais ficam atreladas ao cenário internacional e às grandes cooperações internacionais. Preocupante, principalmente, quando tais corporações e poderes, detêm força suficiente para aniquilar economias de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Breves notas sobre federalismo, constituição de 1988 e relações intergovernamentais na realidade da gestão política brasileira.

No que tange ao contexto brasileiro, a institucionalização da questão ambiental obedece aos acontecimentos acima estabelecidos, mesmo que com lógicas de ação, muitas vezes, contraditória. O cenário internacional e a ação dos movimentos ambientalistas levaram o Estado brasileiro a instituir um programa de gestão ambiental,

todavia, interesses políticos também contribuíram. Apesar de muitas ações importantes antecederem a constituição de 1988, é a partir dela que a gestão ambiental se estabelece relativamente de forma mais intensa e ampla no cenário brasileiro. Para se analisar a política ambiental, surge a necessidade de se entender, anteriormente, o contexto histórico e político de ressurgimento do Federalismo, sistema que gere as normas de ação da gestão política como um todo no Brasil. Assim como as relações intergovernamentais que dele se desenvolvem.

O federalismo é definido em termos de um governo dividido entre governos regionais e governo central, onde cada um tem autoridade exclusiva sob determinadas áreas de atuação. Ambos governam um mesmo território e população, porém possuem autoridade e certa independência dentro de suas próprias jurisdições (RIKER, 1975; ARRETCHE, 2001; VOLDEN, 2004).

O Brasil é considerado uma federação de tipo cooperativo², com formas de atuação conjuntas entre as esferas de governo, sendo as unidades subnacionais dotadas de autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005). No entanto, na prática, parece não existir uma atuação em níveis cooperativos ideais (ABRUCIO, 2005).

No período militar há claramente uma tendência centralizadora, a autonomia dos estados diminui devido ao controle dos sistemas de segurança regionais, da centralização fiscal e da proliferação de agências nacionais (SALLUM, 1996).

² Como formas contemporâneas de se compreender o federalismo e suas relações intergovernamentais, pode-se apontar: "Dual/Competitivo", "Cooperativo" e "Centralizador/Administrativo". O Tipo de federalismo Dual/Competitivo caracteriza-se pela atuação conjunta de União e Estados sobre um mesmo território, porém com jurisdições e política públicas próprias e limites pré estabelecidos para ambas as partes. O de tipo Cooperativo aponta para um compartilhamento entre as diferentes esferas de governo, União e estados têm responsabilidades compartilhadas sobre as mesmas políticas públicas, o que varia dentro é a forma como será definido o papel de cada um. O de tipo Centralizado/Administrativo, abrange uma definição simples em que os governos subnacionais se comportam como agentes da União, sendo essa detentora do poder normativo e dos recursos financeiros, atua como um todo orgânico, sob uma hierarquia administrativa. (OBINGER ET. AL, 2005; COLINO, 2010)

No período pós-ditadura militar, de *transição democrática*, começam a se reestabelecer as bases federalistas, dadas as demandas sociais emergentes. Toda a mudança se estabelece em torno da constituição de 1988, a partir dela o federalismo foi retomado no contexto brasileiro, mesmo que sob novas roupagens. A constituição, juntamente com as questões econômicas, políticas, sociais e culturais que marcavam a época, abriu caminho para o processo descentralizador da década de 90. Governos estaduais se fortaleceram, enquanto o governo federal se enfraqueceu, a acumulação de forças oposicionistas via governos estaduais e a estratégia de enfrentar a Ditadura Militar, afetaram a balança federalista (ABRUCIO, 1998; ARRETCHE, 2000).

Até a década de 90 o debate acerca do federalismo girava em torno da dicotomia Centralização X Descentralização que, apesar de datar da época do império, ganhou força no debate federalista pós-constituição de 88. Ao longo de seu processo histórico, o Brasil passou por períodos ora mais descentralizados, ora mais centralizados. Não obstante, a partir de 1988 fica clara a necessidade de se estender o debate para além dessa dicotomia (Centralização X Descentralização) e entender tal processo em termos, também, das relações intergovernamentais. (ARRETCHE, 2001; ABRUCIO, 2005).

A constituição federal de 1988 inovou ao atribuir status de ente federado aos municípios, os quais dotados de autonomia passaram a se auto organizar. Abriu-se uma nova lógica de relação federalista, descentralizadora, na qual todos os entes federados passaram, mesmo que apenas teoricamente, a agir de forma compartilhada (SOUZA, 2005). Os municípios ganharam autonomia política e passaram a eleger seus governantes, organizar suas leis orgânicas, ampliar suas bases tributárias, adquiriram competências exclusivas e, também, comuns aos demais entes (SILVA, 1989; NEVES, 2012). Fora os temas de competência exclusiva entre União e estados, os municípios passaram a legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação estadual e federal (NEVES, P.5, 2012).

A Constituição, no entanto, não esclarece o espaço de ação de cada ente, conferindo tal prerrogativa a cargo de legislações complementares (artigo 23 da constituição de 1988), as quais vieram a se estabelecer, quando assim fizeram, tardiamente (CUNHA E

PINTO, 2008). Tal fato vem a contribuir com a configuração atual do sistema federativo brasileiro, o qual, no que tange as políticas públicas de forma geral, conta com uma estrutura de coordenação frágil entre seus entes federados, especialmente no que se refere aos municípios.

A partir da Constituição de 1988 e da opção pela descentralização fiscal, os entes federados passaram a contar com recursos próprios ou transferidos, além disso, a Constituição previu a descentralização da gestão e a cooperação entre as esferas de governo (ARRETCHE, 2001). Não obstante, descentralização e federalismo encontram-se em patamares diferentes, a primeira não basta para que o segundo exista, mesmo que o federalismo demanda certas descentralizações, elas podem se dar por meio de um governo central forte e concentrador, em partes, como no caso brasileiro.

De acordo com Abrúcio (2001), compreender o processo de descentralização no Brasil não interfere no entendimento da história recente do Brasil. Tal processo encontra-se em constante mutação, com suas idas e vindas e acaba por ainda demandar espaços e limites. As próprias características do federalismo brasileiro mudaram ao longo do tempo.

A cooperação, no entanto, deve ser destacada. Quando se trata de relações cooperativas, a maior autonomia dos estados e, portanto, a maior descentralização do poder não reflete em relações mais cooperativas, visto que se embasam em relações de troca de apoio político por recursos financeiros (ABRUCIO, 1999; 2005; ARRETCHE, 2013). Esse é apontado como um dos fatores que mais afetam as relações entre os entes federados nos dias atuais. Mesmo com medidas no sentido de melhorar e incentivar a cooperação, como a criação de consórcios e outros tipos de pactos, o cenário ainda é frágil. Tais medidas, em geral, não interferem em questões pontuais para a sociedade, tais como redistribuição de renda, diminuição das desigualdades, entre outras (ABRUCIO, 1999).

Celina Souza (2005), para além do marco teórico ou constitucional, aponta que os principais problemas enfrentados pelo federalismo no Brasil, estão relacionados mais com a realidade prática das políticas públicas e com questões macroeconômicas, do que

com o desenho constitucional em si. Para tanto, busca descrever o processo pelo qual, constitucionalmente, o federalismo se desenvolveu na realidade brasileira. Analisa as sete constituições que o país teve, reforçando o papel desempenhado pela constituição de 1988 e seus desdobramentos. A constituição de 1988, de fato, impõe claros limites, no entanto, em determinados momentos, não é capaz de manter o regime democrático, muito menos de solucionar um dos principais problemas do país, qual seja: as desigualdades econômicas entre as regiões. Apesar de trazer equilíbrio entre os entes constitutivos, conta com uma realidade de novas demandas macroeconômicas, as quais exigem forte controle fiscal e superávits primários que limitam os gastos governamentais com políticas de correção das desigualdades. O alto grau de desigualdade sob o qual opera o federalismo é um problema atual, o cenário demanda políticas públicas efetivas.

Outro problema enfrentado pelo federalismo, de acordo com Souza (2005), refere-se ao tratamento uniforme das esferas subnacionais, aliado a diminuição das receitas dos Estados, ou seja, um limite às ações e capacidades de iniciativas por parte dos estados. Por fim, a autora aponta a escassa coordenação e cooperação intergovernamental, o que não possibilita a emergência de mecanismos que interfiram na alta competição existente entre os entes federados. Conclui que os problemas enfrentados pelo federalismo no Brasil estão relacionados mais com a realidade atual, no nível das políticas públicas efetivas, dado o quadro macroeconômico, do que com o desenho constitucional em si (SOUZA, 2005). Ainda nesse sentido, Limongi (1989), também aponta que, para o caso do federalismo brasileiro, a constituição é capaz de definir fronteiras e espaços de ação dos entes federado, no entanto, para além da delimitação constitucional, está a realidade com a qual se depara o federalismo (LIMONGI, 1989).

A forma de estruturação das relações intergovernamentais é medida favorável para se medir o êxito das políticas públicas (VILLANUEVA, 2000). A estrutura do federalismo mostra-se como um dos fatores mais importantes para se entender as políticas públicas brasileiras, as quais veem sofrendo drásticas modificações desde o processo redemocratizador (ABRUCIO, 2005). Dessa forma, buscar compreender as relações intergovernamentais e seus entraves no contexto brasileiro, mostra-se como um caminho bastante apropriado para a compreensão das atuais políticas públicas e a possibilidade de

se estabelecer caminhos alternativos que efetivem, de fato, tais políticas em prol de melhores condições de vida para a população.

A questão ambiental na perspectiva econômica: apontamentos que antecedem análises sobre políticas ambientais no Brasil.

Antes de se ater ao caso brasileiro em si, outra discussão se mostra pertinente, mesmo que no geral, não muito associada ao objetivo aqui proposto, num patamar mais expansivo serve para se pensar a questão ambiental como um todo e se entender a amplitude das discussões que ela implica para se chegar ao seu viés político.

Ou seja, a discussão em torno da economia ambiental, útil para o pensamento político e do direito ambiental, é inspirada por dois autores: Pigou e Coase, ambos defendem a ideia da internalização das externalidades. Por externalidades se entende os efeitos laterais de uma decisão sobre os que não participam dela, ou seja, quando a decisão de um, gera consequências para terceiros, que por sua vez, não fazem parte da decisão tomada. Internalizar as externalidades significa internalizar os custos no agente da ação, seja por meio do Estado, como defende Pigou, ou do mercado como defende Coase (PIGOU, 1920; COASE, 1960)

Pigou (1920) definiu o conceito e apontou para a necessidade da intervenção estatal através de taxas e impostos para a correção dos danos ambientais. Já Coase (1960), mais liberal, fez sua análise em termos do conflito de propriedades, ele aponta como saída a livre negociação entre as partes envolvidas. Para eles, desenvolvimento econômico e a preservação ambiental podem caminhar juntos. As externalidades são vistas em termos dos quais uma ação, mesmo a positiva, pode gerar efeitos para terceiros, efeitos secundários. Quando o problema ultrapassa uma fronteira, a preocupação com o outro entra em questão (FAURE, 2001; MACHADO, 2015; HIRIART & MARTIMORT & POYET, 2010)

Tanto Pigou, quanto Coase serve como ponto de partida para o estudo da política ambiental. Principalmente em países com sistemas federalistas como o brasileiro, dada a

necessidade da internalização das externalidades e as discussões acerca de a quem pertence determinadas responsabilidades. No entanto, em ambos os autores há lacunas quanto a eficiência das ações no que se refere a casos específicos ou exceções. Ambos são eficientes para a resolução de alguns casos, mas não para casos gerais. Discussões acerca de quem deve arcar com os custos da ação, também levam a se pensar o sistema federalista. O que significa a internalização na política? Como evitar a degradação ambiental? Ela deve ser totalmente evitada? Análises de custo-benefício da ação servem como um método de avaliação dos danos ambientais, todavia deve a degradação/poluição ser evitada a qualquer custo? Estimativas precisas no que se refere a perdas e ganhos são muito difíceis e complexas (PIGOU, 1920; COASE, 1960, FAURE, 2011)

Outras discussões encontradas na economia ambiental e que servirão às análises do federalismo ambiental, relacionam-se à necessidade, ou não, de uma completa harmonização de regras e normas para a comercialização/ação. Discussões a favor dessa harmonização levaram em conta algumas razões para ação legislativa: natureza transfronteiriça da ação, criação de condições iguais de concorrência (funcionamento comum do mercado), proteção da saúde humana e do patrimônio cultural e ambiental, princípio da sustentabilidade (FAURE, 2001). Como pensar essas questões em termos do federalismo no Brasil?

Tiebout (1956), como ponto de partida para o federalismo econômico/ambiental e as discussões acerca da centralização X descentralização, argumenta que, quando indivíduos/empresas se agrupam em comunidades com as mesmas preferências, há uma situação de eficiência locativa. Nessa lógica, cidadãos bem informados se instalariam em comunidades que melhor se adaptassem a seus interesses. O autor define, assim, o conceito de “votar com os pés”, conceito que faz alusão a “clusters” de acordo com preferências. Ideia de que a concorrência entre os governos locais (legisladores) levaria a sistemas jurídicos melhor adaptados às demandas (VAN DEN BERGH, 1995). Situação que geraria um mercado competitivo, onde os cidadãos se definiriam por aquelas comunidades cujas leis se enquadrassem melhor às suas preferências (OGUS, 1995). Assim, o cidadão bem informado e insatisfeito com a legislação de sua cidade poderia migrar (“votar com os pés”) para a cidade cuja legislação lhe satisfaça. Para tanto os

cidadãos devem ser bem informados para que possam fazer suas escolhas, as escolhas são tomadas por influência de inúmeros critérios que, muitas vezes, não são determinados pelo poder legal (FAURE, 2001)

Van Den Bergh (1994) cunha o conceito de “Federalismo de baixo para cima” (Bottom up Federalism), no qual, o nível local é o ideal. Uma vez que no plano local é possível obter informações mais precisas quanto aos problemas das comunidades e as preferências dos cidadãos. Tais modelos de ação, a favor da concorrência entre as comunidades locais, só funcionam se o problema for, de fato, apenas local. Caso contrário, autoridades exteriores com jurisdição sobre o território maior, poderão agir de maneira mais eficaz (FAURE, 2001).

No que se refere a questão ambiental, de fato, faz todo sentido pensar em questões pontuais, mas que ultrapassam as fronteiras do local (no sentido do local ser o lugar onde a questão surge), ou seja, muitas questões são transfronteiriças. Nessa lógica, fica clara a importância do federalismo brasileiro e sua ação guiada pela coordenação intergovernamental, ou seja, que abrange municípios, estados e União. Longe de almejar homogeneização, busca-se analisar os instrumentos que levam a uma ação mais cooperativa e uma gestão mais compartilhada.

Institucionalização, constituição federal e a questão ambiental no Brasil.

Como apontado acima, um processo descentralizador marca a década de 80, dessa forma institui-se pós Estocolmo um processo de descentralização, também, das políticas ambientais. Seguem-se a tal tendência a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973. Em 1981, com a lei nº 6.938 foi implementado um arranjo institucional, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), previsto pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), regulamentado pelo decreto 99.274/1990 e cujo órgão central é o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O SISNAMA foi criado com o intuito de levar em conta as complexidades ambientais de um país dotado de desigualdades em todos os seus níveis.

O SISNAMA é formado por órgãos e entidades da União, dos estados, municípios e Distrito Federal e por instituições designadas pelo Poder Público para responder pela defesa do meio ambiente. Formado, também, por um órgão superior, um órgão consultivo e deliberativo, um órgão central, um órgão executor, órgãos locais e órgãos seccionais. Legalmente, garante uma ampla representação, político-administrativa, ministerial, setorial e da sociedade civil. Além disso, garante, sem poder de veto, representantes tanto dos Ministérios Públicos Estaduais, como da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e minorias. No que se referem aos municípios, suas representações cabem a órgãos e entidades municipais de defesa ambiental, criados por lei com responsabilidade ambiental.

O órgão central, Ministério do Meio Ambiente, planeja, coordena, supervisiona e controla a Política Nacional do Meio Ambiente e suas diretrizes. O órgão encarregado da execução da política é o IBAMA (criado em 1989), a ele cabe preservar e conservar o uso sustentável dos recursos naturais, exceto os não renováveis. No papel, o SISNAMA conta uma estrutura descentralizadora, de caráter jurídico que tenta dar conta da complexidade do aparato estatal brasileiro.

Outra importante criação da PNMA é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, a Política Nacional de Recursos hídricos (1997), a Lei de crimes ambientais (1998), a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) de 1999, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) de 2000, o Estatuto das Cidades de 2001 e a Lei dos Resíduos Sólidos de 2010.

Em 2001 foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA) e em 2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A Constituição de 1988, apelidada de “constituição verde”, vem a ser um marco para o federalismo, também, no que se refere à questão ambiental. Nela estratégias descentralizadoras são canalizadas, para a gestão ambiental, especialmente no que se refere ao município, novo ente. Mesmo que na prática observem-se certos descompassos,

a constituição coloca o meio ambiente e sua gestão como uma questão a ser manejada pelo poder público de forma coordenada e compartilhada entre União, estados, municípios e Distrito Federal. Em seu artigo 23 dispõe ser competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em quaisquer de suas formas e preservar florestas, faunas e flora.

Durante os anos seguintes à Constituição de 1988 muitas foram as dúvidas relacionadas às reais competências de cada ente, sendo que discussões nesse sentido ganharam força nos anos 2000. Especialmente em 2003, foi criado um projeto de lei complementar que visava regular as normas de cooperação; conforme previa o artigo 23 da Constituição, o qual dava margem para que a legislação infraconstitucional viesse instituir mecanismos de cooperação federativa para políticas públicas. Contudo, foi apenas em 2011, com a Lei Complementar 140, que a fixação das normas para cooperação no setor ambiental foi instituída. Tal lei trouxe inovações para a cooperação no que tange a promoção e defesa ambiental, instituindo meios jurídicos para se alcançar determinadas finalidades administrativas. Os principais mecanismos de cooperação foram destacados: I- consórcios públicos, II- convênios e acordos, III- comissão tripartite nacional, comissões tripartites estaduais e comissão bipartite do Distrito Federal, IV- fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos, V- delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo e outro, respeitados os requisitos previstos na lei complementar, VI- delegação da ação de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos na lei complementar.

Não obstante, a implantação efetiva de uma gestão ambiental compartilhada é bastante complexa. Na prática, observa-se certa desvalorização do local, a qual compromete o todo, dada a heterogeneidade do território brasileiro que não aceita regras generalizantes. Os interesses locais podem não ter o poder, sozinhos, de guiar o federalismo ambiental, porém garante que as heterogeneidades possam ser conhecidas e levadas em conta. Ao se priorizar os interesses locais e seus problemas ambientais, possibilita-se a captação de questões pontuais e a promoção da gestão pública ambiental. Nesse sentido, justifica-se a importância dos municípios para bom andamento das políticas públicas. Porém não só, em termos de gestão ambiental, a valorização do local

traz o resgate de utopias humanizadoras. Com base em que o local possibilita um maior controle do seu próprio desenvolvimento (CARLO, 2006). Na visão ambientalista, o local é o melhor espaço para as ações de políticas públicas ambientais. Assim como as teorias sobre escolha pública e federalismo fiscal apontam, o local relaciona-se tanto com a facilidade de conhecimento dos problemas ambientais e da realidade local em si, como com a maior probabilidade de participação da sociedade nos processos decisórios. Traços relevantes, especialmente em regiões onde a utilização dos recursos naturais afetam as vidas de suas populações.

Tomando a questão por este lado, seria de se esperar que um país com a extensão continental do Brasil, não devesse centralizar a execução de suas políticas ambientais, apostando mais na cooperação entre governos de abrangência subnacional (NEVES, 2012). Alguns autores reforçam a política ambiental como uma política “multiagências”, onde suas atribuições necessitam ser manejadas de forma conjunta entre os governos (OATES, 2001; VIG & KRAFT, 2010; NEVES, 2012). Como afirma Neves (2012):

‘Cinco características básicas da política ambiental, comentadas a seguir, permitem delinear com mais precisão a necessidade de cooperação entre entes governamentais para fins ambientais: o envolvimento simultâneo de várias jurisdições político-administrativas na gestão de processos ambientais, a transversalidade, a pluralidade de atores e de organizações presentes na arena ambiental, as múltiplas escalas temporais e espaciais dos processos ambientais, e a tensão entre tendências à centralização e à descentralização da ação estatal.’ (NEVES, p. 2, 2012).

A questão ambiental não deve ser tratada em termos limitados de fronteiras, pois sua abrangência é transfronteiriça. Sendo no plano local, um meio bastante apropriado para executar políticas que levem em consideração as tamanhas heterogeneidades e expansividades, ao mesmo tempo em que está ligado (implementação) ao governo central. Obviamente, tal processo demanda um árduo trabalho, com capacitações e a disseminação de conhecimento para que a sociedade tenha instrumentos de mobilização, na busca por uma sociedade sustentável. (CARLO, 2006).

De fato, a política pública ambiental, para além da escassez de recursos, depara-se com a má gestão desses recursos, pois raramente surge integrada por meio de

capacitação, medidas de diagnóstico, monitoramento, avaliação e aprimoramento (NEVES, 2012)

Brasil: algumas indagações referentes à institucionalização, coordenação e compartilhamento da gestão ambiental.

No final do século XX surgem as discussões cujos referenciais partem de conceitos da Ecologia Política. Pautam-se sobre críticas e politizações dos problemas ambientais, ou seja, trazem para as ciências humanas a temática ambiental. Ao partir desse ponto de vista, torna-se pertinente trazer questões de cunho político, ou seja, tratar a questão ambiental em termos de gestão e políticas públicas e não apenas do ponto de vista ecologista.

Um conceito pertinente de meio ambiente é definido como:

“Em termos amplos, o *meio ambiente*, inclui e transcende os elementos do mundo natural, como a fauna, flora, atmosfera, o solo e os recursos hídricos. Engloba, também, as relações entre pessoas e o meio onde vivem. Portanto, tratar a questão ambiental demanda conhecimento sobre os meios físico e biótico e a dimensão socioeconômica e cultural, tudo isso circunscrito a um dado contexto político – institucional, onde aqueles aspectos interagem.” (BURSZTYN, BURSZTYN, p.42, 2013)

Outro conceito importante é o de política ambiental, bem exposto por BARBIERI (2006), o qual estabelece diretrizes, objetivos e instrumentos de ação (coordenação de atividades e avaliação de resultados) utilizados pelo poder público para que ele possa produzir efeitos desejáveis no meio ambiente. Já o conceito de gestão ambiental é definido por Quincas:

“Gestão ambiental, portanto, é vista aqui como o processo de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal” (QUINCAS, 2006 p. 30).

A crise sistêmica mundial que se instaura pós década de 70, recai sobremaneira, também, sobre a questão ambiental, desperta o olhar internacional sobre a tamanha degradação ambiental, como apontado acima. Nesse ambiente surge o conceito de *Desenvolvimento Sustentável*, que grosso modo, tem como princípio básico equilibrar os conceitos de desenvolvimento e meio ambiente, tornando-os conceitos indissociáveis.

Surge como demanda de uma situação mundial alarmante e procura vincular um olhar democrático ao meio ambiente de forma a inserir medidas que contenham a degradação ambiental ao mesmo tempo em que mantenham certo desenvolvimento econômico, ou seja, novos olhares e modelos capazes de incluírem toda problemática ambiental (CAMARGO et. al, 2004). No entanto, mesmo que cumpra seu papel de trazer um novo olhar para as questões ambientais, o conceito é bastante contraditório, com ambiguidades e contradições, ao passo que parece não cumprir seu papel de conciliador dos conflitos ambientais. Nem mesmo deixar claras questões, tais como quais suas prioridades, o meio ambiente ou o desenvolvimento? O que e como sustentar? (LIMA, 2013;).

Os efeitos dessa crise sistêmica ambiental são rapidamente absorvidos pela realidade nacional. Pós Estocolmo inicia-se um processo de descentralização da gestão ambiental, várias são as agências criadas desde então, como já apontado.

No entanto, acabe ressaltar que questões políticas, mais detidamente, interesses políticos, têm papel protagonista no desenvolvimento da gestão ambiental como um todo. Seja, desde sua colonização, quando colonos tratam da terra a partir de sua devastação, até pela criação da SEMA em 1973 que surge como tentativa de melhorar a imagem ruim deixada pelo governo brasileiro na Conferência de Estocolmo, que se coloca de forma bastante incisiva ao lado do desenvolvimento econômico. Ou mesmo a criação do IBAMA pelo governo Sarney como contraponto as grandes queimadas que se seguiam na Amazônia, quando o mundo todo discutia sobre as questões climáticas. Ainda, a criação do MMA e o protagonismo do país na Rio-92 para que o governo Collor conquistasse a confiança internacional e tivesse financiamento para sua política econômica (FERREIRA, 1998; TAVARO, 1999).

Ou seja, está claro o destaque alcançado pela questão ambiental no que se refere a sua gestão pública. A partir da inserção do conceito de *Desenvolvimento Sustentável* é estabelecido um padrão, mesmo que aparente, de debates políticos em torno medidas para uma menor degradação do meio ambiente. O federalismo pós 88 no Brasil e o processo de descentralização que se deu, muito em função, também, da crise do Estado e sua incapacidade frente às demandas sociais e o novo cenário democrático, legaliza e institucionaliza a questão ambiental no Brasil. Todavia, há que se destacar um sistema

cujas idas e vindas são frequentes, os interesses políticos sempre colocados em jogo e uma clara tendência de se privilegiar os interesses econômicos da elite política vigente.

Diante desse cenário, vários são os impasses que retroalimentam o descompasso entre a institucionalização da gestão ambiental no campo teórico e prático. Alguns problemas são evidentes, dentre eles destaca-se a questão da cooperação, demandada pela Constituição e parte integrante do Federalismo, mas que em realidade acompanha a tendência geral de certo monopólio do poder, por parte do governo central.

Como resultado do pacto federalista, União, estados e municípios atuam de forma coordenada e compartilhada na gestão, inclusive ambiental. Contudo, quando se trata da questão ambiental a valorização do local na cooperação parece ser colocada em segundo plano. Evidencia-se uma maior ação da União no pacto federalista. Mesmo que do ponto de vista local seu protagonismo não possa se dar de forma geral, dada sua realidade, há que se estabelecer padrões cujo seu ponto de vista seja abordado e valorizado. A execução municipal de políticas ambientais introduzidas via governo federal é imprescindível ao bom funcionamento do federalismo ambiental (NEVES, 2012). Sendo assim, a regulação dessa política - dada seu formato, muitas vezes, transfronteiriço - se estabelece enquanto mecanismo de indução e incentivo municipal, a partir do governo central. Cabe ao município a “competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual” (MACHADO, 2013). Destaca-se a importância dos mesmos nas questões ambientais, uma vez que são os mais próximos do problema (SILVA, 1999; ANTUNES, 2005) como destacada Antunes:

“Está claro que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos municípios que se pode implementar o princípio ecológico do agir localmente, pensar globalmente.” (ANTUNES, 2005, P.77-78)

Dado o caráter transfronteiriço da questão ambiental, ou seja, aliada a importância do nível local, associa-se o global (ANTUNES, 2005). Questões ambientais, raramente direcionam-se apenas para o nível local ou municipal. Suas fronteiras ultrapassam

municípios e, muitas vezes, estados, logo ser essa uma questão com fronteiras amplas e múltiplas, podendo estar apenas no plano local, ou não, e afetar outras partes, quando não o todo (FAURE, 2001). No entanto há que se pensar em conjunto, de forma coordenada e nesse caminho o local adquire grande importância. As fragilidades dos municípios devem ser encaradas como um problema a ser superado.

[...] nos chamados “poderes locais” não parece existir cultura para o desenvolvimento sustentável. O modelo de gestão predominante é o tradicional, onde as lideranças políticas ainda operam de forma patrimonialista na condução da coisa pública, administrando os interesses coletivos através de práticas clientelistas, com pouca transparência, sem abrir espaços para que os excluídos possam ser legitimamente representados e traçar seus próprios projetos (SILVA, 1999 p.113).

Portanto, a política ambiental deve ser destacada no âmbito local, todavia, através de um processo coordenado entre os entes federados, cujo motor motivador seja a cooperação e gestão compartilhada.

A autora Marta Arretche (2009) compara os gastos em setores governamentais, ao nível de políticas descentralizadoras como “reguladas” e “não reguladas”:

(i) reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.

(ii) não-reguladas: aquelas nas quais execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision making*). (ARRETICHE, 2009 p. 23).

As políticas reguladas, de acordo com Arretche, são àquelas em que se delimita tanto a porcentagem dos gastos a serem executados pelos governos locais e regionais, quanto a forma de se gastar em determinadas áreas. Como principais exemplos de políticas reguladas encontram-se saúde e educação. As políticas não-reguladas, ao contrário, não possuem exigências obrigatórias quanto a proporção do orçamento a ser destinado para os gastos. Fica a cargo de cada município ou estado, em geral, definir a quantidade e forma dos gastos em determinadas áreas, tais como transporte, habitação e etc. (ARRETICHE, 2009).

Em casos como na política ambiental, o cenário mostra-se ainda mais complexo, ou seja, além de ser uma política não regulada, fica a critério de o município decidir se

investe, ou não. Diante dessa realidade, observa-se que muitos municípios não possuem, se quer, estrutura própria para a execução ambiental (ou seja, secretárias de meio ambiente), que encontram-se alocadas em outros setores, como apontado nos dados da MUNIC/IBGE 2013: apenas 1% do total de servidores municipais estão ocupados na área ambiental, nota-se, ainda que cargos com menor estabilidade são os mais volumosos, o que compromete a qualidade dos serviços. Em 2013, 30,1% dos municípios brasileiros contavam com secretaria de meio ambiente exclusiva, 67,9% com conselho municipal de meio ambiente e 42,8% com Fundo Municipal de Meio Ambiente³. Outro dado interessante refere-se à Agenda 21⁴, onde 21,5% dos municípios deram início a processos de elaboração. No que se refere a Legislação Ambiental Específica⁵, 66,5% dos municípios possuem e 33,5% dos municípios têm Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos⁶. Apenas 34,4% apontam ter programas ambientais implantados em parceria com o governo federal e 41% iniciativas de Consumo Sustentável (MUNIC/IBGE, 2013). Esses dados mostram a fragilidade municipal frente ao desenvolvimento da questão ambiental, a baixa capacidade técnica e administrativa como realidade parece ajudar a moldar os padrões de comportamento dos municípios.

³ “A criação de um Fundo Municipal de Meio Ambiente tem a finalidade de assegurar recursos financeiros necessários ao desenvolvimento das ações da política de meio ambiente no município, devendo sua criação ser autorizada por lei municipal e suas receitas, vinculadas ao aperfeiçoamento de mecanismos de gestão ambiental. Os recursos desse Fundo, podem ser utilizados por órgãos das administrações direta e indireta do próprio município, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, organizações de base, como sindicatos, associações de produtores, associações de reposição florestal, entre outras, desde que se configurem como organizações sem fins lucrativos.” (MUNIC/IBGE, 2013, p.67)

⁴ “A Agenda 21 Local é um processo, participativo e multissetorial, de elaboração de um programa de ação estratégico dirigido ao desenvolvimento sustentável local, por meio de políticas públicas...” (MUNIC/IBGE, 2013, p.68)

⁵ “Na área ambiental, União, Estados e Distrito Federal têm competência legislativa concorrente. Cabem aos municípios suplementar as legislações das demais esferas e legislar sobre temas de interesse local. A política ambiental é de responsabilidade compartilhada; portanto, cabe às diferentes esferas de governo acordarem sobre a divisão de tarefas de forma que todas as áreas sejam cobertas sem sobreposição. Um passo importante nesse sentido foi a edição da Lei Complementar no 140, de 08.12.2011, que trata da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum na área ambiental.” (MUNIC/IBGE, 2013, p.69)

⁶ “A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi instituída pela Lei no 12.305, de 02.08.2010, que dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público, e aos instrumentos econômicos aplicáveis. Essa lei estabelece, no Art. 18, que a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é pré-requisito para os municípios terem acesso aos recursos do governo federal, a incentivos ou a financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento na área de limpeza urbana e resíduos sólidos. A gestão integrada de resíduos sólidos é definida, no Art. 3o, inc. XI da referida lei, como sendo o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.” (MUNIC/IBGE, 2013, p.72)

Marta Arrecthe (2003) ao tratar da cooperação entre os entes e o papel do município como gestor da atenção básica a saúde no Brasil, argumenta que não há garantias à gestão local que promovam responsabilidade, eficiência, acesso universal e patamares equitativos de atenção à saúde. Os incentivos de controle aos quais estão submetidos os municípios funcionam mais no papel, do que na prática (ARRETCHE, 2013). Talvez, não seja o caso munir o município de autonomia, principalmente fiscal, mas sim estabelecer uma prática que efetive a sua ação, efetivando esses mecanismos de controle e indução.

É notório certo descaso com relação a questão ambiental, principalmente quando comparado as demais políticas públicas, também por parte da União.

Dados do tesouro nacional apontam que os gastos da União com gestão pública ambiental (não chega a 10 bilhões) estão entre os últimos quando comparados às demais políticas públicas (habitação, saúde, educação, entre outros, ultrapassam 200 bilhões em gastos). Tal questão relaciona-se com questões, entre outras, de cunho cultural, uma cultura política que mantém ciclos de clientelismo e patrimonialismo, necessariamente privilegia a elite dominante e introduz instrumentos que não alteram as desigualdades e mantém a realidade. Assim observa-se uma realidade cujos problemas ambientais são inexplicavelmente gritantes, tais como os altos níveis de desmatamento, péssimo saneamento básico, precária gestão de resíduos sólidos, alta ingestão de agrotóxicos que levam a precária fiscalização dos mesmos e a alta devastação ambiental e, ainda, questões primordiais como a qualidade da água e educação ambiental básica, entre tantas outras.

Em se tratando de mecanismos que visem uma melhor institucionalização da política ambiental, destaca-se a participação da sociedade civil. A participação inclui uma cultura política democrática. De acordo com Putnam (2006) uma *cultura cívica* é definida em termos de atitudes e ações, as quais resultam em padrões de orientações horizontais. Dentre esses fatores, destacam-se: cooperação, participação cívica, sentimento de reciprocidade, confiança interpessoal e política, ou seja, todos os elementos facilitadores de ações coordenadas em sociedade. Nesse sentido, o *capital social* gera cooperação e participação cívica e diz respeito a essas características, tais

como confiança, normas e sistemas que facilitam as ações coordenadas em sociedade (Putnam, 1996).

O papel do CONAMA nesse viés de construção de uma cultura política democrática é imprescindível. De acordo com Losekann (2012) para os anos de 2003 a 2008, sob vigência do governo Lula, há indícios que apontam para uma sociedade civil organizada e participativa no que se refere a questão ambiental, no entanto, observa-se a falta de mecanismos que o tornem esse tipo de participação menos consultivo e mais deliberativo. (LOSEKANN, 2012; LIMA, 2013).

Há que se pensar em mecanismos que de fato efetivem a participação do ponto de vista da elaboração e execução das políticas ambientais. O CONAMA é um conselho nacional e mesmo que em sua composição estejam representantes dos municípios, há necessidade de se fortalecer os conselhos municipais e quaisquer outros meios de participação da sociedade civil.

Obviamente, tal questão se mostra muito mais ampla do que aqui exposta, perpassa pela cultura política e a aquisição de capital social apontados por autores como Putnam (2006) e que perpassam por mecanismos que visem aumentar os níveis e a qualidade da participação comunitária, com vistas a superação dos padrões autoritários estabelecidos na sociedade brasileira (DAGNINO, 2002). Todavia, cabe pensar, também, em formas de se reforçar a participação civil, de maneira que ela se torne efetiva na elaboração e execução de políticas ambientais.

Conclusões preliminares

Diante do exposto, segue-se para uma tentativa de se expor os principais pontos abordados. Ao se analisar, mesmo que sob um ponto de vista mais teórico a institucionalização da questão ambiental, observa-se que houve de fato um grande progresso referente à institucionalização da questão ambiental e seu marco legal.

No período pós-constituição de 1988 há um crescente aumento de agências ambientais que visam manejar a questão ambiental do ponto de vista público e por vieses federalistas de ação conjunta entre os entes federados. Ou seja, institui-se no Brasil, ao menos pelo marco legal, um sistema de gestão pública cooperativo da política ambiental.

Todavia para a prática de ação, alguns pontos são elencados como problemáticos quais sejam:

A falta de mecanismos que visem inserir o município enquanto agente condutor da política ambiental local. Várias são as questões que podem ser demandadas a partir dessa argumentação, porém cabe destacar que não há pretensão de se estabelecer uma valorização do local no sentido de autonomia total. Há que se pensar em mecanismos que incentive a interação dos entes federados e ofereçam, mesmo que de forma indutiva, instrumentos para que os municípios possam agir. Acredita-se que quando há uma maior interação do local, há condições claras de entendimento das demandas, e formas de deter os problemas ambientais ou mesmo preveni-los.

Questões relacionadas à infraestrutura, capacidade instalada e capacidade técnica dos municípios são, de fato, notoriamente precárias e fortalecê-las mostra-se como ponto de partida para quaisquer melhoras na gestão ambiental como um todo.

Outras questões que condizem com a efetivação a institucionalização da política ambiental relacionam-se a participação da sociedade civil, abordada de forma muito preliminar no ensaio, carece de mais discussões e inserção de uma temática já abrangente sobre o tema. No entanto, tal precariedade na abordagem não impede que se pense a questão da participação como parte de um processo de construção de uma cultura política mais democrática. A democracia implica a participação da sociedade civil, é somente através da participação e interação entre as partes envolvidas no sistema que se pode pensar em mecanismos capazes de inserir conhecimento e informação, necessários ao

empoderamento de cidadãos democráticos. Talvez os questionamentos devam se destinar mais a mecanismos que efetivem a participação já existente, no sentido de efetivar legalmente a participação existente, ou seja, desenvolver mecanismos que façam dos processos participativos instrumentos para criação e execução de leis.

Outra questão, não detidamente apontada acima, mas carente de discussões, em se tratando da política ambiental, diz respeito a falta de interação da política ambiental com as demais políticas. A política ambiental, talvez, até mais do que as outras políticas, devido ao seu caráter multidimensional e transfronteiriço, precise ser pensada de forma interativa às demais políticas públicas. Não há como se pensar formas de resolver a degradação ambiental e preveni-la, sem aliar questões como habitação, educação, energia, entre outras tantas.

Sendo assim, a elaboração de mecanismos que efetivem (do ponto de vista legal) a participação existente, além obviamente, de mecanismos que visem a melhora e aumento dessa participação, aliados a maior inserção dos municípios, mesmo que de forma indutiva, na elaboração e execução de políticas ambientais e uma maior interação entre a política ambiental e as demais políticas podem melhorar a institucionalização ambiental, do ponto de vista prático.

Referências

ABRUCIO, F. A. *Os Barões da Federação*. São Paulo: Hucitec e Edusp. 1998

ABRUCIO, Fernando Luiz. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Centro de Estudos Konrad –Adenauer. Pesquisas, nº 12. São Paulo, 1999.

ABRUCIO, F. A. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AFONSO, J. R. **Brasil, um caso à parte**. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of fiscal Policy, da CEPAL/ILPES. Santiago do Chile, janeiro de 2004. Disp. Em http://federativo.bndes.gov.br/%5cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0002437.pdf.
ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, junho de 2005, p. 29-40.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: **Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: FGV. 2000.

ARRETCHE, M. . Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Revan. Rio de Janeiro, 2000.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro, p. 25-48. BRASIL. 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 91-110, 2006.

_____. “Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995”, *Dados*, 52(2): 377-423. 2009.

_____. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/FIOCRUZ, 2012.

BURSZTYN, A. Maria; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para a Sustentabilidade**. Garamond. Rio de Janeiro. 2013

CARLO, S. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade**. Tese (Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

COASE, R. H. The Problem of Social Cost, **Journal of Law and Economics**, 1960.

CUNHA, R. E.; PINTO, B. H. B. C. O Programa Bolsa Família como estratégia para redução a pobreza e da desigualdade no Brasil e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental na sua implementação. *In: XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov., 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/cunha.pdf>>. Acesso em: 9 de jun. 2009.

CARRAZZA, A. Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASSEB, Paulo A. Federalismo. Aspectos contemporâneos. Coleção saber jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

COLINO, César. **Varieties of Federalism and Propensities for Change: theorizing the effect of long term and institutional factors on system change**. 82nd Annual Conference, Canadian Political Science Association Concordia University, Montreal, 2010.

FAURE, M. G. **Environmental Law and Economics**, Metro, Maastricht, 2001.

LIMA, G. F. da C. A Institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro. 2011.

LOSEKANN, Cristiana. Participação da Sociedade Civil na Política Ambiental do Governo Lula. **Ambiente e Sociedade**. P. 179-200. São Paulo. 2012

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, 26 (74), 2012.

OBINGER, H. et alii. Federalismo and the Welfare State: New world and european experiences. *In Federalism and The Welfare State (1)*. New York: Cambridge University. 2004.

OGUS, A., Quality Control for European Regulation, **Journal of European and Comparative Law**, vol. 2, p.325-338. , Maastricht, 1995.

PIGOU, H. C., **A Study in Public Finance**, London, MacMillan, 1920.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. FGV. 2006.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo Fiscal: competência concorrentes e normas gerais de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RIKER, W. Federalism In GREENSTEIN, F. and POLSBY N. (ed). **Handbook of Political Science**. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, n.5, 1975

SALLUM Jr. Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. **Tempo Social-Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, 8(2): 27-52, out. 1996.

SILVA. R.M.A. **Dilemas da gestão participativa do desenvolvimento local da Serra do Mel**. 1999. Dissertação de mestrado (mestrado em ciência política) – centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 1999

SILVA, J. A. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SOARES, M. M. *Formas de estado: federalismo*. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2012. (Manuscrito).

SOUZA, C. (2005) Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24: 105-121 .

SOUZA, E. C. B, et al. Desafio da gestão ambiental nos municípios. In LITTLE, Paul (Org.). **Políticas ambientais no Brasil - Análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Instituto Internacional de Educação (IIEB), 2003. P.65-88.

TIBBOUT, C. A Pure Theory of Local Expenditures, **Journal of Political Economy**, vol.64, p.416-424, 1956.

TSIBELIS, G. **Veto Players: How Political Institutions Work**. New York, Princeton University Press. 6:136-160. 2002

VAN DEN BERGH, R., Le droit civil face à l'analyse économique du droit, **Revue Internationale de Droit Economique**, 234, 1995.

VILLANUEVA, L. F. A. (Ed.) *La implementación de las políticas*. 3.ed. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Política Pública, cuarta antología, 2000.

VOLDEN, C. Origin, Operation, and Significance: the federalism of William H. Riker. **Publius: The Journal of Federalism**. 34:4. 2004